PENSION REFORM FOR WOMEN

A Discussion Paper by

the Canadian Advisory Council

on the Status of Women

December 1981

Canadian Advisory Council on the Status of Women
Box 1541 Station B, Ottawa K1P 5R5

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
C.P. 1541 Succ. B, Ottawa K1P 5R5

PENSION REFORM FOR WOMEN

A Discussion Paper by the Canadian Advisory Council

on the Status of Women

December 1981

		Page
INTRODUCTION		1
PRINCIPLES OF PENSION REFORM		2
MAIN AREAS OF POSSIBLE REFORM		2
A.	Adequate Work-Related Pensions for All Female Workers	2
	1) Better Pensions for Workers in the Labour Market	3
	2) Integration of Homemakers in the Canada/Quebec Pension Plan	5
	3) Reform of Employer-Sponsored Pension Plans	8
B.	Elimination of Sex Discrimination from Retirement Benefits	11
C.	Equalization of the Pension Entitlements of the Spouses	12
	1) In Ongoing Unions	13
	2) Upon Divorce	13
	3) On Death	14
D.	Guaranteed Above-Poverty Minimum Pensions	16
	1) At Age 65 and Over	17
	2) Between the Ages of 60 and 65	18
	3) For Immigrant Women	18

INTRODUCTION

Most people agree that the present Canadian pension system is inadequate and unfair to women. Here are some reasons why:

1. The federal minimum guaranteed income of spouseless people aged 65 and over, most of whom are widows, is more than $100 a month lower than Statistics Canada's poverty line for large urban centres. As a result, 59.5% of unmarried women aged 65 and over were living in poverty in 1979 (the last year for which this information is available).

2. The percentage of previous income which the present pension system replaces is too low in most cases, with the result that very few people can maintain the same standard of living after retirement. The drop is particularly drastic for widows, whose pensions typically amount to less than 30% of the couple's previous income.

3. Our earnings-related pension system greatly widens the gap between the pensions of male and female pensioners. It does this by ignoring women's work in the home, by punishing mothers who spend most of their lives in the labour market but stop for a few years to take care of their young children, and by giving benefits that perfectly mirror the discriminatory wages women get in the workforce.

4. Canada's pensions are unfair because they fail to recognize the equality of the wife's contribution to the marriage. This is most obvious when one of the spouses dies: widowers usually continue to receive full pensions, while most widows get only 60% from the Canada/Quebec Pension Plan and nothing at all from their husbands' employer-sponsored pension plans.

5. Finally, a pension system such as ours, which still assumes that a woman is mainly protected through being her husband's dependent, and through widows' benefits when he dies, is clearly inadequate in a world where one marriage out of three will end in divorce, and where it will be common for a man to have had two or three wives during the course of his life.

PRINCIPLES OF PENSION REFORM

The Canadian Advisory Council on the Status of Women believes that pension reform should be based on two fundamental principles:

1. All persons regardless of sex and/or marital status are equal.

2. All senior citizens have a right to live with dignity.

In order to achieve these principles, pension reform should recognize the following:

1. Canadians who work, including those who work in their home, should have access to adequate work-related pensions in their own right and not as the dependent of another person.

2. Sex discrimination should be eliminated from pension contributions and/or benefits.

3. The equal contribution of the spouses to the marriage partnership should be recognized by the pension system.

4. All senior citizens, whatever their previous lifestyles, should be entitled to minimum guaranteed incomes at least equal to Statistics Canada's poverty lines.

MAIN AREAS OF POSSIBLE REFORM

A. Adequate Work-Related Pensions for All Female Workers

At the present time, very few Canadian workers of either sex become entitled to pension benefits high enough to maintain their previous standard of living. This is because:

1. Canada/Quebec Pension Plan retirement benefits are very low: 25% of a person's average earnings up to a maximum of $308 a month in 1982. Maximum widows' benefits are even lower.

2. Few paid workers participate in employer-sponsored pension plans (about half the men and a third of the women), and those who do are not guaranteed to receive any retirement benefits from them and are unlikely to entitle their surviving spouses to anything.

3. Women who work in their homes for their families are not entitled to participate in work-related pension plans. (The one exception is the "child-rearing drop-out" provision of the Quebec Pension Plan, which is discussed later in this text.)

The two main questions are:

1. What is the best way of increasing the pension benefits of the men and women who spend most of their lives in the labour market?

2. Is it possible to integrate homemakers in work-related pension plans?

1) Better Pensions for Workers in the Labour Market

Two main proposals have been made to improve the pensions of labour force participants. One consists of expanding the Canada/Quebec Pension Plan so that it would pay a larger percentage of earnings, 50% instead of 25%, for example. The other would make it mandatory for all paid workers and their employers to contribute to some form of private pension system that would have no link with the government.

Among the proponents of mandatory private pensions are life insurance companies and other financial institutions which administer the funds placed in the more than 15,000 private pension plans presently in existence in Canada. Their main argument is that private pensions are better for the Canadian economy.

However, others point out that whatever is done under a private pension system (such as setting aside the money in advance to pay its future benefits, or investing its funds in private enterprise) can be achieved just as easily under the Canada/Quebec Pension Plan if it were found to be desirable.

Labour unions, consumer associations and others favour an expanded Canada/Quebec Pension Plan. They argue that this option is much better since the C/QPP, unlike private pension plans, offers immediate and irrevocable rights to a future pension based on both the employee and employer contributions, full and easy transferability of pension credits from one job to another, universal coverage of all earners, surviving spouses' pensions and full protection of all benefits against rises in the cost of living. In addition, an expanded C/QPP could start paying larger benefits very soon, while mandatory private pension plans would be unable to provide full pensions until 30 to 40 years after their introduction.

Some of these factors are even more critical for women than men. One example is full transferability which women need more than men because they change jobs more often. Another is full protection of benefits against inflation which is more important for women because they live longer on average than men.

The expansion of the Canada/Quebec Pension Plan also appears to be preferable for women because:

a) The C/QPP is the system that can more easily subsidize the pension costs of low-income workers, through measures such as the Basic Exemption, for example. Most female earners are in that category.

b) An expanded C/QPP would lend itself more readily to the equalization of the pension credits of the spouses in recognition of their equal contribution to the marriage partnership. This would be more difficult to achieve in private pension plans, because they are regulated by thirteen different governments across Canada.

c) Only the Canada/Quebec Pension Plan can take into account women's work in the home, either through measures such as the child-care "drop-out"

provision which excludes from the pension calculation the years spent at home with a young child, or by the direct integration of homemakers in the C/QPP.

2) Integration of Homemakers in the Canada/Quebec Pension Plan

Currently when "pensions for housewives" are discussed, a distinction is very often made between two categories of homemakers. The first, described as "women of the future", are those who spend most of their lives holding full-time paid jobs, stopping only for a few years to take care of their young children. The others are those women whose main task in life, by choice or by necessity, consists of staying home to care for their husbands and children.

Occasional Homemakers

In the case of the first group of women, who can be called "occasional homemakers", an almost universal consensus has been reached in favour of a special "drop-out" provision to be incorporated in the Canada Pension Plan. This would leave out of the calculation of participants' average earnings (on which their pension is based) the years spent at home with a child or children aged less than 7. This is already in force in the Quebec Pension Plan, but it cannot be implemented in the rest of Canada because of Ontario's veto.

The rationale for the "child-rearing drop-out" provision is that people who take care of pre-school children should not be penalized for performing tasks which benefit all of society. Its effect is to allow many homemakers to participate in the C/QPP and to fully subsidize them for doing so. The cost of this subsidy is spread over all other C/QPP participants.

It has also been suggested by many that the "child-rearing drop-out" period be broadened to include the years spent at home taking care of severely disabled children or spouses who would otherwise have to be institutionalized.

Full-Time Homemakers

While many women support and welcome such a broad "family care drop-out" period, they are nevertheless aware that it would not ensure adequate personal pension coverage to all homemakers. It would not help those who were never in the labour market, nor would it do much for homemakers who never returned to full-time employment after their children started school or left home.

According to opinion polls, the vast majority of Canadian women believe that this other group of homemakers should also be integrated in the C/QPP. Some of the reasons advanced in support of this position are:

a) It is illogical to subsidize the C/QPP participation of "occasional homemakers" while excluding other homemakers who perform exactly the same child-rearing work.

b) Homemaking for one's husband is no less work than homemaking (or waitressing, or cooking) for somebody else, and should entitle one to appropriate pension benefits.

c) Many women, especially in the Atlantic provinces and in rural areas, have no choice but to work inside their home.

d) Including these homemakers in the C/QPP would make it fairer by reducing the need for widows' pensions, which give fully subsidized benefits based on the husband's income, and therefore pay out most to those homemakers who need it least.

How can full-time homemakers participate in the C/QPP? Some have proposed that the government allow voluntary contributions to the C/QPP by the housewives who can afford it. However, the many European countries which have tried this system report that only minuscule numbers of better-off, better informed housewives were able or willing to participate on that basis. Another serious drawback is that since most housewives have no money of their own, they would have no recourse if their husbands refused to give them the funds required to make

such contributions.

An alternative would be to establish a fair system that would protect the vast majority of full-time homemakers. This could be done by implementing the following measures:

a) For full-time homemakers who are taking care of pre-school children or disabled relatives: integration in the C/QPP on the basis of a hypothetical income equal to half the average industrial wage. (This means about $9,000 in 1981, which is above the minimum wage. That amount was chosen because it is high enough to be worthwhile, but low enough that homemakers would not receive higher pensions than most women who hold full-time paid jobs). As the work of these women benefits all of society, they should be exempted from having to make any contributions. The cost of their participation could be paid either by increasing the contributions of other plan members or by using funds from general tax revenues.

b) For other full-time homemakers, who make up the largest group and are typically older women whose children have left home: integration in the C/QPP on the basis of a hypothetical income equal to half the average industrial wage, but with full contributions payable by the husbands, who are the main beneficiaries of these women's unpaid services.

These contributions by husbands could be mandatory in all cases. Another option would be to require that they be paid by anyone who wants to claim a tax deduction for a dependent spouse (or a similar deduction for other relatives performing the same homemaking role). If the husband was earning too little to get any advantage from the deduction for a dependent spouse, he could be given a special refundable tax credit to pay the homemaker's pension contribution.

c) For women who hold part-time jobs while taking care of young children and/or disabled family members: these homemakers should continue to contribute to the C/QPP on the basis of their own earnings, but be given pension credits up to half the average industrial wage. This would

recognize the reduction in their earnings which is caused by their family responsibilities.

3) Reform of Employer-Sponsored Pension Plans

Although expanding the C/QPP and opening it up to homemakers would give adequate pension protection to most Canadian women, there is a small group which would still be dissatisfied. They are the few women with higher-than-average earnings who would be willing to pay larger contributions in exchange for supplementary retirement benefits.

The system best suited to satisfy this need for additional pension income is employer-sponsored pension plans. To do this efficiently, however, these plans need to be considerably improved, which is a major enterprise since there were no less than 15,095 of them in Canada in 1978, falling under the jurisdiction of thirteen different governments.

The main aspects of employer-sponsored pension plans which must be reformed are: a) their "vesting" provisions, which are the rules determining when pension rights become irrevocable; b) their "portability", meaning their capacity to be transferred from one employer to another; c) the protection of their benefits against increases in the cost of living; and d) the provision of adequate benefits to surviving spouses.

a) Vesting

At the present time, most employer-sponsored pension plans follow the "45 and 10" rule, which is the minimum vesting standard required by the law of many provinces. According to that rule, pension rights become irrevocable when a worker is 45 years old or more and has been with the same employer for at least ten years.

It is now generally recognized that this standard is sadly inadequate in these days of high labour mobility. The situation of women is even worse because they leave their jobs more often than men.

From the point of view of female earners, whose labour force participation rate is highest in their twenties and diminishes thereafter, the best vesting

requirement is the shortest. They might therefore wish to support the recommendation of the Senate Committee on Retirement Age Policies, which proposed that pension laws be changed to make vesting mandatory after one year of service with the same employer, whatever the age of the employee. (This presumes that the value of the vested pension credits increases with rises in the cost of living. Otherwise, short vesting might worsen the situation by locking in depreciating funds which could have been profitably invested elsewhere.)

b) Portability

The question of making pensions transferable from one employer to another, or from an employer to a central pension depository, raises serious difficulties. One problem is that you can't have a job-to-job transfer system unless all employers have pension plans, which is certainly not the case at the present time. Another is that it can be difficult to assign a precise value to future pension rights.

It has been suggested that the valuation problem be solved through widespread use of "money purchase" - type pension plans, which now cover only 5% of participants in employer-sponsored plans. This is not acceptable, however, because even though these plans are simple and easy to evaluate, they produce unpredictable retirement benefits which are not protected against the ravages of inflation.

A better way of solving the portability problem consists of having very short vesting periods and of retaining the vested pension credits of ex-employees in their original plans. If this were done, there would still be a need for a central registry, but only to keep track of workers' pension credits and ensure that the appropriate benefits are paid out when they reach retirement age.

The other aspect of portability that is of particular concern to highly-mobile workers such as women is the amount of contributions reimbursed to employees who leave a job before having acquired vested rights to a future pension. A very common practice is to reimburse the employee's own contribution with very little interest. Instead, it has been suggested that: i) the employee who leaves be given not only her/his own pension payments, but a reasonable share of employer contributions as well; and ii) the interest rate paid out on these sums be at least as

high as that actually earned by the pension fund.

c) Protection Against Inflation

With the exception of public service plans, employer-sponsored plans are notoriously bad in protecting their members against the effect of inflation. While the majority are quite effective at compensating for increases in the cost of living occurring during their participants' work-lives (by using their "best" or "final" earnings to calculate pensions, for example), almost none protect the benefits of those who are already retired, or update the deferred pension entitlements of former employees.

As a result, even workers who contribute to employer-sponsored pension plans all their lives and earn vested rights to future pensions from all their employers can still end up with pitifully small benefits at retirement time. From then on, their position quickly deteriorates as their purchasing power decreases year by year at the rate of inflation. Since women live longer on average, they are the ones who suffer most from this terrible deterioration.

To reduce this problem it has been suggested that pension plans take better advantage of the fact that interest rates tend to rise along with the cost of living. Instead of continuing to allow employers to use the inflationary interest earned by their pension funds to reduce their own contributions, pension laws could be changed to make it mandatory to use these inflationary bonus sums to update deferred pension rights and increase pensioners' benefits.

d) Benefits for Surviving Spouses

In 1978, only 44% of participants in employer-sponsored pension plans belonged to plans that gave pensions (usually amounting to 50% of the deceased's entitlement) to surviving spouses. Of this group, almost three out of four worked for some level of government.

This poses problems for women with higher-than-average earnings who support their spouses, but even more for the homemaking wives of upper-income

men. Having become accustomed to a certain standard of living when their husbands were alive, these women would suffer a considerable change in lifestyle if they had to manage on C/QPP benefits.

The solution which has been widely proposed is that private pension laws be changed to make it mandatory for all pension schemes to offer a "joint and survivor" option to their employees. This feature - which usually works by reducing a married worker's own retirement benefit in order to provide a survivorship pension of at least 50% to the other spouse - would apply automatically unless it had been renounced by both the employee and his/her spouse. Some people insist that no such renunciation be valid unless it is preceded by independent legal advice, attested to by a certificate to that effect.

Even if these changes were made, however, widows would still receive much smaller benefits than widowers. This is because the employee-spouse almost always continues to collect the same pension after the other spouse dies, while the non-employee spouse who survives must make do on a drastically reduced amount.

This could be corrected by requiring by law that there be no differentiation in the pensions to the surviving spouse whichever spouse dies first.

B. Elimination of Sex Discrimination from Retirement Benefits

Discrimination by reason of sex is quite rare and getting rarer in Canadian pension plans. The Canada and Quebec Pension Plans no longer distinguish between male and female contributors and beneficiaries, nor do most of our larger and more important employer-sponsored pension schemes. The most common differences between the sexes to be found in these plans, such as men's higher benefits, women's less numerous surviving spouses and men's greater likelihood of retiring early with full pensions, are due to job and lifestyle circumstances rather than specific distinctions by sex.

The main exception to this is "money purchase" types of pension plans, which include 5% of participants in employer-sponsored schemes. Under these plans, employers and workers both contribute a fixed percentage of the latter's salary to

a fund that accumulates until retirement time, at which point the money is used to buy a pension (called a "life annuity" in this case) from an insurance company. Because women live longer than men on average, insurance companies charge women more for the same pension benefits, or else give women lower pensions for the same amount.

Although this appears reasonable at first glance, it does not withstand sustained analysis. For one thing, fully 80% of male and female pensioners of the same age can expect to have the exact same year of death. To charge all women more for pensions therefore amounts to penalizing the majority of them unfairly for the higher annuity costs of a very small percentage of their group.

Another eloquent argument against using separate rates (or mortality tables) for men and women is the complete lack of consistency of the position of the insurance industry in that regard. While insisting that sex must be maintained as a separate criterion because of its great influence on costs, it chooses to ignore equally important factors such as race and socioeconomic status. Furthermore, it has even vigorously fought against using separate tables and rates for people of different marital status in spite of the fact that being married demonstrably adds to costs (through the provision of survivors' benefits, for example), by arguing that in that case more important considerations of "social relevance" and "social responsibility" had to be taken into account.

In the United States, the Supreme Court has judged that giving lower pension benefits to women is unjustifiably discriminatory because it attributes to an individual woman a characteristic (longevity) which is only true of women as a group. As there is no way of knowing whether any particular woman will live longer than the average man, the judgment implied, it would be reasonable to adopt laws making it mandatory to use unisex mortality tables in all pension and life insurance plans.

C. Equalization of the Pension Entitlements of the Spouses

While integrating the work of homemakers in the C/QPP would give it public recognition, a second step would still be needed to recognize the equality of

women's contribution to the marriage partnership. This could be achieved through the equalization of the pension credits of husbands and wives for the years they lived together.

At first, the easiest way to accomplish this would seem to be through the splitting of C/QPP credits between the spouses on a continuous basis almost as soon as they are acquired. This could not work, however, because it would cause serious difficulties to families with only one breadwinner: the earner's disability coverage would be drastically reduced, and couples where the earner is the older spouse would have to live on a truncated pension for a while until the younger spouse also reached the age of 65.

Instead of one simple formula then, we must consider different solutions for various circumstances: 1) when the marriage lasts until retirement and beyond; 2) when the marriage ends in divorce; and 3) when the marriage ends in death.

1) Equalization of Pensions Between the Spouses in Ongoing Unions

Some people oppose the sharing of pension credits between the spouses by saying that it is unnecessary because most husbands share everything with their wives anyway. Others are not so convinced that the vast majority of Canadian husbands are so generous. To make sure that women's contribution to the marriage is truly recognized, they say, we should simply give a fair share of the couple's C/QPP entitlement to each of the spouses.

While no evidence exists to settle this debate, it can be argued that giving each spouse an equal share of the pension credits they earned during their life together is the most equitable and the safer course. The simplest way to do this would be to equalize the C/QPP credits of the spouses only once, when the younger of them reaches the age of 65.

2) Equalization of Pensions Between the Spouses Upon Divorce

Although both the Canada and Quebec Pension Plans were amended a few years ago to provide for the splitting of pension credits at the time of a divorce

upon application by one of the (ex-)spouses, recent surveys indicate that less than 1% of those who are eligible avail themselves of this opportunity. The main cause of this abysmally low take-up rate appears to be that most divorcing women need money immediately and are therefore very likely to accept a small amount of cash in exchange for a hypothetical partial pension payable in thirty or forty years.

Amendments to the C/QPP acts requiring that the splitting of C/QPP pension credits on divorce be mandatory, automatic and not subject to renunciation would be in the best long-term interest of women.

Similarly, it would certainly be fairer to women if employer-sponsored pension credits and Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) were shared equally between the spouses upon marriage breakdown. As most provinces do not include these items among the assets to be divided equally between the spouses on separation or divorce, many changes in provincial matrimonial property and pension laws are necessary to bring this about.

3) Equalization of Pensions Between the Spouses on Death

At the present time, no equalization of pension rights or benefits between the spouses takes place when one of them dies. Instead, surviving spouses may be entitled to special C/QPP pensions if they meet a few quite arbitrary and sometimes unjust conditions. For example: 45-year-old businessmen are eligible to receive full benefits, but unemployable 40-year-old homemakers are not; deserted wives, even if they are disabled, elderly or have young children, are often disentitled completely; common-law spouses may collect, but only if they lied to their neighbours about their marital status.

These are not accidental irregularities which can be easily corrected, but rather the direct consequence of trying to keep old concepts (the dependency of married women) while adopting new contradictory ones (the right of male survivors to equal benefits) and ignoring the changes which don't fit (one marriage out of three ending in divorce). As many American and European studies have concluded, the only solution is to abandon the system of widows' pensions based on the principle of dependency, and devise an entirely new system providing adequate <u>personal</u> benefits to most widows.

Abolishing widows' pensions is easier said than done, however, because widows are not a homogeneous group. They include:

a) Women Widowed After the Age of 65. If, as already discussed, these women received good pensions based on their own work (inside and outside the home) and also benefitted from the equalization of their own and their husband's C/QPP credits when the younger of them turned 65, most of them would receive adequate benefits and would not need additional widows' pensions. Some widows would also get payments from their husbands' employer-sponsored pension plans.

b) Employed Childless Widows Aged Less Than 65. These women are presumably self-supporting and do not need a pension until they reach the age of 65. At the present time, therefore, many of them must be receiving a C/QPP pension they do not need (as do many widowers in the same situation). Disagreeable as it may be to some, the abandonment of the concept of married women as dependents is going to entail the disappearance of such superfluous benefits in the future. Instead, the widow could be given the option of equalizing her C/QPP pension credits with those of her husband, which would probably entitle her to larger benefits when she reaches retirement age.

To ensure that no-one suffers from the abandonment of the present dependency system, it should be stipulated that people of a certain age (say, 35) and over when these reforms are introduced would still come under the old rules whenever these are advantageous to them.

c) Unemployable Widows Aged 50 to 65. If widows' benefits were abolished, this group of women would obviously need some other form of assistance. Other women in similar circumstances are ex-wives aged 50 to 65 who were dependent on support payments form their deceased ex-husbands.

In these cases, two alternative proposals are: i) to give these women C/QPP widows' benefits that diminish as their earnings from work increase; or ii) to create a new type of C/QPP disability benefit that would give

"unemployment pensions" to all participants aged 50 to 65 who are unemployable, including former homemakers whose jobs disappeared following death or a divorce.

As in the previous case, women who were brought up under the dependency assumption should still come under the old rules whenever these are advantageous to them.

d) Disabled Widows Aged Less Than 65. As these women were truly dependent on their husbands, there should be no objection to their continuing to receive traditional benefits for surviving spouses. As these benefits are now inadequate, however, they should be set at a level high enough to provide at least poverty-level incomes to the widows of full-time minimum wage workers.

e) Younger Widows With Dependent Children. The most interesting recommendations regarding this group have been made by the Quebec government's Cofirentes study. Instead of providing very low payments until children reach the age of 18 (or 25 if they are students), as the present system does, the study recommends higher pensions for a shorter period of time. It would allow widows with pre-school children to stay home with them if they wished, and would give all widows with children the necessary breathing time to look over the options before deciding what to do next.

f) Common-law "Widows". The present C/QPP rules, which require that a common-law wife be "publicly represented" as a legitimate spouse to become entitled to widows' benefits, must be changed as soon as possible. Instead, it would be simpler to say that couples who live together for a specific number of years in a marriage-like relationship should be treated as legitimate spouses for all purposes, including the splitting of C/QPP pension credits between them when they part.

D. Guaranteed Above-Poverty Minimum Pensions

Even if Canada's work-related pension plans were very good and covered all

workers, there would still be people with too-low incomes in old age because illness, low wages, prolonged unemployment or other reasons prevented them from qualifying for adequate benefits. As women live longer on average, are paid less and suffer more from unemployment than men, the prime target of government programs for destitute seniors would still continue to be the female elderly.

To understand the situation of elderly Canadians whose incomes are below the poverty line, it is necessary to do a brief review of the present programs.

The federal Old Age Security pension (or old age pension, or OAS) amounts to $228 a month between January and April 1982. It is paid out to all applicants aged 65 and over who meet the residence requirement, whatever their incomes.

As this is insufficient to support an elderly person, the federal government also offers supplementary benefits - reaching a maximum of $229 a month for spouseless people and $353 for couples - to seniors who have little or no income other than the OAS. These supplements are the Guaranteed Income Supplement (GIS), given to old age pensioners with very low incomes, and the Spouse's Allowance, for the 60-to-65-year-old spouses of low-income pensioners.

Under these programs, there are three main groups of people aged 60 and over who do not have access to minimum guaranteed incomes at least equal to the poverty line. They are: 1) spouseless pensioners aged 65 and over; 2) people aged 60 to 65 who are not spouses of old-age pensioners; and 3) those who immigrate to Canada after July 1, 1977.

1) At Age 65 and Over

Until the last increase in the GIS which took place in mid-1980, neither married nor spouseless elderly people had access to minimum guaranteed incomes equal to Statistics Canada's poverty lines. Since that rise in benefits, however, most couples now receive minimally adequate OAS-GIS pensions while unmarried pensioners - who are widows for the most part - still do not.

The two possible ways of increasing the minimum benefits of unmarried people aged 65 and over to the poverty level are to raise the GIS rate for spouseless individuals or to increase the Old Age Security pension. While increasing the universal OAS is theoretically more attractive in that it lacks the implication of charity, proposals to raise the GIS are much more likely to succeed politically because of their considerably lower cost.

2) Between the Ages of 60 and 65

The Spouse's Allowance is paid to low-income persons aged 60 to 64 who are married to old-age pensioners. In addition, since 1979 the Allowance continues to be paid in cases where the older spouse (usually the husband) dies before the younger spouse reaches the age of 65 and qualifies for a pension in her own right.

Problems posed by the Spouse's Allowance are that: a) it is a discriminatory benefit which wrongly assumes that needy people aged 60 to 65 who are married to pensioners are somehow more deserving than other poor people of the same age; and b) it creates absurd situations, such as the granting of a pension to a 63-year-old widow while it is being denied to her neighbour of the same age who lives in identical circumstances.

Solutions which have been proposed to solve this discrimination include:

a) The abolition of the Spouse's Allowance and its replacement by another income-tested federal program that would give benefits at least equal to Statistics Canada's poverty lines to all poor people aged 60 to 65, whatever their marital status. Or,

b) The outright abolition of the Spouse's Allowance, which would "cure" the discrimination problem by reducing all poor people aged 60 to 65, whatever their marital status, to living on provincial welfare benefits.

3) For Immigrant Women

Since July 1977, new immigrants to Canada must have lived here for 40 years (instead of ten) to qualify for a full Old Age Security pension at the age of 65.

Although the stated objective of this change was to benefit immigrants by helping them to collect pensions from their countries of origin, its result was in fact very negative because:

a) Of the 50,000 to 75,000 female immigrants who come to Canada each year, extremely few qualify for pensions from their countries of origin. This is because Canada and the Scandinavian countries are unique in having OAS-style universal pensions that are not related to previous earnings. Housewives from most other nations are therefore not entitled to pensions in their own right at the age of 65.

b) Most immigrants to Canada, both male and female, now come from Third World countries where there are no government pensions of any kind.

As a result, unless we change our new, more restrictive OAS rules, we will soon find ourselves with a mainly female, mainly Third World sub-class of senior citizens in Canada.

Two proposals have been put forward to correct this situation: a) re-establishing the old rule entitling people to full OAS pensions after ten years in Canada immediately before the age of 65; or b) guaranteeing the equivalent of a full OAS-GIS pension to low-income seniors who have been here for more than ten but less than 40 years.

LES FEMMES ET LA RÉFORME DES RÉGIMES DE PENSIONS

Document de travail du

Conseil consultatif canadien

de la situation de la femme

décembre 1981

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
C.P. 1541 Succ. B, Ottawa K1P 5R5

Canadian Advisory Council on the Status of Women
Box 1541 Station B, Ottawa K1P 5R5

LES FEMMES ET LA RÉFORME DES RÉGIMES DE PENSIONS

Document de travail du Conseil consultatif canadien

de la situation de la femme

décembre 1981

		Page
INTRODUCTION		1
PRINCIPES INSPIRANT LA RÉFORME DES RÉGIMES DE PENSIONS		2
RÉFORMES PRINCIPALES À APPORTER		3
A.	Pensions adéquates reliées au travail pour toutes les travailleuses	3
	1) Meilleures pensions pour les travailleurs(euses) rémunéré(e)s	4
	2) Intégration des travailleuses(eurs) au foyer aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec	5
	3) Réforme des régimes de pensions parrainés par les employeurs	9
B.	Élimination de la discrimination sexuelle dans les pensions	12
C.	Égalisation des crédits de pension des époux	14
	1) Dans un mariage permanent	15
	2) Lors du divorce	15
	3) Au moment du décès	16
D.	Pensions minimales garanties au-dessus du seuil de la pauvreté pour tous	19
	1) À l'âge de 65 ans et plus	20
	2) De 60 à 65 ans	20
	3) Les immigrantes	21

INTRODUCTION

Il est généralement reconnu que le système de pensions canadien est inadéquat et injuste envers les femmes. En voici quelques exemples:

1. Le revenu fédéral minimal garanti des gens âgés de 65 ans et plus sans conjoint, qui sont pour la plupart des veuves, est fixé à plus de 100 $ au-dessous du seuil de la pauvreté de Statistique Canada pour les grands centres urbains. Par conséquent, 59,5 pour cent des femmes seules âgées de 65 ans et plus vivaient dans la pauvreté en 1979 (l'année la plus récente pour laquelle ces données sont disponibles).

2. Le système actuel produit des revenus de pension beaucoup plus faibles que les gains de pré-retraite, de sorte que très peu de gens peuvent garder le même niveau de vie après l'âge de 65 ans. Cette chute du revenu est particulièrement abrupte dans le cas des veuves, leurs pensions s'élevant typiquement à moins de 30 pour cent des gains antérieurs du couple.

3. Le fait qu'une partie de notre système de pensions soit reliée au revenu élargit le fossé entre les pensions des femmes et des hommes âgés: le travail des femmes au foyer ne compte pas; on pénalise les mères qui passent la majeure partie de leur vie sur le marché du travail mais s'en retirent pendant quelques années pour s'occuper de leurs jeunes enfants; les pensions reflètent parfaitement la discrimination dont les femmes sont victimes sur le marché du travail.

4. Les régimes de pensions canadiens sont injustes parce qu'ils ne reconnaissent pas la contribution égale de l'épouse au mariage. Cela se manifeste de façon flagrante lors du décès d'un des époux: alors que les veufs continuent généralement de recevoir une pleine pension, la majorité des veuves ne reçoivent que 60 pour cent des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, et rien du tout du régime de pensions de l'employeur de leur mari.

5. Enfin, notre système de pensions présume toujours que les femmes sont surtout protégées à titre de "dépendantes" de leur mari, et à titre de veuves s'il décède. Ces principes sont nettement inadéquats dans le

monde actuel où un mariage sur trois aboutira au divorce et où il arrivera souvent qu'un homme ait eu deux ou trois épouses au cours de sa vie.

PRINCIPES INSPIRANT LA RÉFORME DES RÉGIMES DE PENSIONS

Le CCCSF croit que la réforme des régimes de pensions devrait être basée sur deux principes fondamentaux:

1. Toutes les personnes sont égales, indépendamment de leur sexe et/ou de leur état matrimonial.

2. Toutes les personnes âgées ont le droit de vivre avec dignité.

Afin de réaliser ces principes, la réforme des régimes de pensions devrait reconnaître ce qui suit:

1. Les travailleurs canadiens, y compris celles/ceux qui travaillent au foyer, devraient avoir accès à des régimes de pensions adéquats en leur propre nom, et non à titre de personne à charge.

2. La discrimination sexuelle devrait être éliminée des cotisations et/ou des prestations des régimes de pensions.

3. Les régimes de pensions devraient reconnaître l'égalité de la contribution des conjoints au mariage.

4. Toutes les personnes âgées, indépendamment de leur mode de vie antérieur, devraient avoir droit à un revenu minimal garanti au moins égal aux seuils de la pauvreté de Statistique Canada.

RÉFORMES PRINCIPALES À APPORTER

A. **Pensions adéquates reliées au travail pour toutes les travailleuses**

À l'heure actuelle, très peu de travailleuses et de travailleurs canadiens sont en mesure d'acquérir des crédits de pension assez élevés pour maintenir leur niveau de vie dans leur âge avancé. Ce problème découle de plusieurs facteurs:

1. Les prestations de retraite versées par les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (RPC/RRQ) sont très basses, s'élevant à 25 pour cent de la moyenne des gains jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 308 $ par mois en 1982. Le montant maximal des pensions de veuves est encore plus bas.

2. Peu de travailleurs et de travailleuses rémunérés (environ la moitié des hommes et le tiers des femmes) participent à un régime de pensions parrainé par leur employeur, et ceux qui le font ne sont pas certains d'en retirer quoi que ce soit pour eux-mêmes ou pour leur conjoint survivant.

3. Les femmes qui travaillent dans leur foyer pour leur famille ne peuvent pas participer aux régimes de pensions reliés au travail. (La seule exception est la disposition d'exclusion volontaire pour prendre soin des enfants prévue par le Régime de rentes du Québec, que nous verrons plus loin.)

Les deux questions principales sont:

1. Quelle est la meilleure façon d'accroître les pensions de retraite des hommes et femmes qui passent presque toute leur vie sur le marché du travail?

2. Est-il possible d'intégrer les travailleuses(eurs) au foyer dans les régimes de pensions reliés au travail?

1) Meilleures pensions pour les travailleurs(euses) rémunéré(e)s

Deux propositions principales ont été avancées pour améliorer les pensions de retraite de ceux qui font partie du marché du travail. La première suggère d'amplifier les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec afin que leurs prestations s'élèvent à un plus gros pourcentage des gains, 50 pour cent au lieu de 25 pour cent, par exemple. La deuxième obligerait tous les travailleurs rémunérés et leurs employeurs à cotiser à un régime quelconque de pensions privées qui n'auraient rien à voir avec le gouvernement.

Les principaux défenseurs des pensions privées obligatoires sont les compagnies d'assurance-vie et autres institutions financières qui administrent les fonds placés dans les plus de 15 000 régimes privés de pensions qui existent actuellement au Canada. Leur argument principal est que les régimes privés sont meilleurs pour l'économie canadienne. D'autres experts soutiennent cependant que tout ce qui peut se faire à l'intérieur des régimes privés de pensions (y compris mettre l'argent de côté d'avance pour défrayer le coût futur des pensions promises, ou investir les fonds perçus dans l'entreprise privée) pourrait aussi bien être accompli au sein des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec si on le jugeait désirable.

Selon les syndicats ouvriers, les associations de consommateurs et d'autres groupes, la meilleure option consisterait à amplifier les RPC/RRQ. Selon eux, cela serait de beaucoup préférable étant donné que seuls les RPC/RRQ offrent l'acquisition immédiate d'un droit irrévocable à une pension future basée sur les cotisations de l'employé et de l'employeur, la transférabilité totale et facile des crédits de pensions d'un employeur à un autre, la couverture universelle de tous les travailleurs rémunérés, les prestations de conjoint survivant et la pleine protection contre l'augmentation du coût de la vie. De plus, un système de RPC/RRQ amplifié pourrait commencer à verser de meilleures pensions sans délai, alors qu'un système de pensions privées obligatoires prendrait trente ou quarante ans avant de commencer à verser des pensions complètes.

Certains de ces facteurs sont plus importants pour les femmes que les hommes. Par exemple, les femmes profitent davantage de la transférabilité totale des RPC/RRQ puisqu'elles changent d'emploi plus souvent. Comme elles vivent

plus longtemps que les hommes en moyenne, elles sont aussi les principales bénéficiaires de la pleine protection des prestations de retraite contre l'inflation.

Il semblerait aussi que l'amplification des RPC/RRQ soit préférable pour les femmes pour d'autres raisons:

a) Le RPC/RRQ est le système qui se modifierait le plus facilement pour subventionner les coûts de pension des travailleurs à faible revenu, au moyen de dispositions comme l'Exemption de base, par exemple. La plupart des travailleuses rémunérées font partie de cette catégorie.

b) Un régime de RPC/RRQ amplifié s'adapterait beaucoup mieux à l'égalisation des crédits de pension entre les conjoints pour reconnaître l'égalité de leur contribution au mariage. Cela serait plus difficile à accomplir dans le cadre des régimes de pensions privés parce que ceux-ci sont régis par treize gouvernements différents à travers le Canada.

c) Seuls les RPC et RRQ peuvent tenir compte du travail des femmes au foyer, soit par des mesures telles que l'exclusion des années passées au foyer avec de jeunes enfants, soit en intégrant les femmes au foyer directement à ces régimes.

2) Intégration des travailleuses(eurs) au foyer aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec

Dans les discussions qui ont lieu ces temps-ci au sujet des "pensions pour les femmes au foyer", on fait souvent une distinction entre deux catégories de travailleuses au foyer. Les premières, décrites comme étant les "femmes de l'avenir", sont celles qui occupent un emploi à temps plein pendant la majeure partie de leur vie, s'arrêtant pendant quelques années seulement pour s'occuper de leurs jeunes enfants. Les autres sont toutes les femmes dont la tâche principale dans la vie, par choix ou par nécessité, consiste à rester au foyer pour s'occuper de leur mari et de leurs enfants.

Travailleuses(eurs) au foyer temporaires

Dans le cas de la première catégorie de femmes, qu'on peut qualifier de

travailleuses au foyer "temporaires", il existe un consensus presque général en faveur de l'adoption d'une disposition d' "exclusion" à l'intérieur du Régime de pensions du Canada. Cette mesure éliminerait du calcul de la moyenne des gains (sur lesquels se base le montant de la pension) les années passées à la maison avec un ou des enfants âgés de moins de sept ans. La période d'exclusion pour soins aux enfants existe déjà dans le Régime de rentes du Québec, mais elle ne peut entrer en vigueur dans le reste du Canada avant que la province de l'Ontario ne cesse de s'y opposer.

On justifie la disposition d'exclusion pour soins aux enfants en disant que les gens qui s'occupent d'enfants d'âge pré-scolaire ne devraient pas être pénalisés puisque leur travail au foyer profite à toute la société. L'effet de la période d'exclusion est de permettre à beaucoup de femmes au foyer de participer aux RPC/RRQ sur une base pleinement subventionnée. Le coût de cette subvention est défrayé par tous les autres participants aux RPC/RRQ.

Plusieurs ont aussi suggéré d'élargir la période d'exclusion pour soins aux enfants afin d'y inclure les années passées à la maison à s'occuper d'enfants ou de conjoints gravement handicapés qu'il faudrait institutionaliser autrement.

Travailleuses(eurs) au foyer à temps plein

Beaucoup de femmes qui appuient et encouragent l'adoption d'une telle période d'exclusion élargie pour les soins à la famille se rendent quand même compte qu'elle ne fournirait pas une protection adéquate à toutes les travailleuses au foyer. Elle ne couvrirait pas celles qui n'ont jamais fait partie du marché du travail, et ne donnerait pas grand-chose aux femmes qui n'ont pas repris d'emploi rémunéré à temps plein quand leurs enfants ont commencé l'école ou ont quitté la maison.

Selon les sondages portant sur cette question, la grande majorité des Canadiennes sont d'avis que les femmes qui sont au foyer à temps plein devraient aussi être intégrées aux RPC/RRQ. Parmi les arguments en faveur de cette intégration, on retrouve:

a) Il n'est pas logique de subventionner la participation des travailleuses(eurs) au foyer "temporaires" tout en excluant les autres femmes au foyer qui accomplissent exactement les mêmes tâches de soins aux enfants.

b) Tenir maison pour son mari n'est pas moins travailler que tenir maison (ou être serveuse, ou cuisinière) pour quelqu'un d'autre, et devrait donner droit à des crédits de pensions appropriés.

c) Beaucoup de femmes, en particulier celles qui vivent dans les provinces de l'Atlantique et les régions rurales, n'ont pas d'autre choix que de travailler à l'intérieur de leur foyer.

d) L'inclusion des travailleuses(eurs) au foyer dans les RPC/RRQ rendrait ces régimes plus équitables en réduisant les pensions de veuves. À l'heure actuelle, ces pensions accordent des prestations pleinement subventionnées qui augmentent avec le revenu du mari, de sorte qu'elles versent les pensions les plus élevées aux femmes au foyer qui en ont le moins besoin.

Comment les travailleuses(eurs) au foyer à temps plein pourraient-elles(ils) participer aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec? Certains ont suggéré de permettre aux femmes au foyer qui le peuvent de cotiser sur une base volontaire aux RPC/RRQ. Cependant, plusieurs pays européens qui ont essayé ce système rapportent que seul un nombre minuscule de femmes à l'aise et bien renseignées sont soit intéressées à participer sur cette base, soit en mesure de le faire. De plus, étant donné que la plupart des femmes au foyer n'ont pas de revenu personnel, elles n'auraient aucun recours si leur mari refusait de leur fournir l'argent nécessaire pour faire de telles cotisations.

La solution de rechange consisterait à mettre sur pied un système équitable protégeant la grande majorité des travailleuses au foyer à temps plein. Cela pourrait se faire au moyen des mesures suivantes:

a) Dans le cas des travailleuses au foyer à temps plein qui s'occupent d'enfants d'âge pré-scolaire ou de membres handicapés de leur famille: inclusion dans le RPC ou le RRQ sur la base d'un revenu hypothétique égal

à la moitié du salaire industriel moyen. (Cela correspond à environ 9 000 $ en 1982, c'est-à-dire à plus que le salaire minimum. Ce montant a été choisi parce qu'il est assez élevé pour valoir la peine, mais assez bas pour ne pas donner une pension plus importante aux femmes au foyer qu'à la plupart de celles qui occupent un emploi à temps partiel sur le marché du travail). Comme le travail de ces femmes profite à toute la société, elles devraient être exemptées de toute cotisation. Le coût de leur participation pourrait être défrayé soit par l'augmentation des cotisations des autres participants, soit par le biais des recettes fiscales.

b) Pour les autres travailleuses au foyer à temps plein, qui forment le groupe le plus nombreux se composant surtout de femmes d'âge mûr dont les enfants ont quitté le foyer: inclusion dans le RPC ou le RRQ sur la base d'un revenu hypothétique égal à la moitié du salaire industriel moyen. Dans ce cas, cependant, les cotisations devraient être payées intégralement par les maris, qui sont les principaux bénéficiaires des services gratuits de ces femmes.

On pourrait rendre ces cotisations des maris obligatoires dans tous les cas. Une autre option consisterait à exiger qu'elles soient payées par quiconque réclame une exemption fiscale pour conjoint à charge (ou une déduction semblable dont on se sert lorsqu'un autre membre de la famille tient maison). Si le mari gagnait trop peu d'argent pour profiter de la déduction pour l'épouse, on pourrait lui donner un crédit d'impôt remboursable spécial pour défrayer le coût de la cotisation de son épouse au RPC ou RRQ.

c) Pour les femmes qui occupent des emplois à temps partiel tout en prenant soin de jeunes enfants ou de membres handicapés de la famille: ces travailleuses au foyer devraient continuer de verser des cotisations aux RPC/RRQ sur la base de leurs propres gains, mais tout en recevant des crédits de pension jusqu'à concurrence de la moitié du salaire industriel moyen. On reconnaîtrait ainsi la perte de revenu que subissent ces femmes à cause de leurs responsabilités familiales.

3) Réforme des régimes de pensions parrainés par les employeurs

L'amplification des RPC/RRQ et leur extension pour inclure les femmes au foyer donneraient des pensions adéquates à la plupart des Canadiennes, mais il resterait quand même un petit groupe de femmes qui ne seraient pas satisfaites. Il s'agit de celles qui ont des revenus supérieurs à la moyenne et seraient prêtes à payer davantage pour se procurer des prestations de retraite supplémentaires.

La meilleure façon de répondre à ce besoin de pensions additionnelles est par l'entremise des régimes de pensions parrainés par les employeurs. Afin de remplir ce rôle efficacement, cependant, ces régimes devront être radicalement améliorés. Cela n'est pas une petite tâche étant donné qu'il n'existait pas moins de 15 095 de ces régimes de pensions au Canada en 1978 régis par treize gouvernements différents.

Les principaux aspects des régimes de pensions des employeurs qui ont besoin d'être réformés sont: a) leurs dispositions concernant l' "acquisition" (ou "dévolution"), qui déterminent quand les droits aux pensions deviennent irrévocables; b) la transférabilité, c'est-à-dire la capacité de transférer le droit à une pension d'un employeur à un autre; c) la protection des prestations contre les augmentations du coût de la vie; et d) l'existence de prestations adéquates pour les conjoints survivants.

a) <u>"Acquisition" (ou "dévolution")</u>

En ce moment, la plupart des régimes de pensions parrainés par les employeurs se conforment à la règle des "45 et 10", qui est le critère minimal requis par la loi de plusieurs provinces. Selon cette règle, les droits à la pension deviennent irrévocables quand un participant au régime est âgé de 45 ans ou plus <u>et</u> a travaillé au moins dix ans pour le même employeur.

En ces temps de grande mobilité de la main-d'oeuvre, on s'entend généralement pour dire que cette règle est très inadéquate. La situation des femmes est encore pire que celle des hommes puisqu'elles changent d'emploi plus souvent.

Du point de vue des femmes, qui sont presque toutes sur le marché du travail dans la vingtaine et le quittent ensuite en nombre de plus en plus grand à mesure que leur âge avance, le meilleur critère d'acquisition est le plus court. La

recommandation la plus appropriée pour elles serait donc celle du Comité du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, qui propose de changer les lois sur les pensions afin de rendre l'acquisition obligatoire après un an de service pour le même employeur, indépendamment de l'âge de l'employé. (Cela suppose que les crédits de pensions ainsi acquis seraient ajustés pour tenir compte de la hausse du coût de la vie. Autrement, l'acquisition rapide pourrait empirer la situation en bloquant des fonds qui auraient pu être bien mieux investis ailleurs.)

b) Transférabilité

La question de rendre les droits aux pensions des employeurs transférables d'un emploi à un autre pose de sérieux problèmes. D'une part, il ne peut pas y avoir de transfert d'un employeur à un autre à moins que tous les employeurs aient un régime de pensions, ce qui est loin d'être le cas à l'heure actuelle. D'autre part, il est parfois difficile d'assigner une valeur exacte à des droits à de futures pensions.

Pour résoudre ce problème, il a été proposé de répandre l'usage des régimes de pensions dits d' "achat", qui ne couvrent actuellement que 5 pour cent de tous les participants à des régimes de pensions d'employeurs. Cette solution n'est pas acceptable, cependant, parce que même si ces régimes sont simples et faciles à évaluer, ils produisent des prestations de retraite imprévisibles qui ne sont pas protégées contre les ravages de l'inflation.

Une meilleure façon de régler le problème de la transférabilité consisterait à légiférer des périodes d'acquisition très courtes et à laisser les crédits de pension "acquis" des anciens employés dans leur régime d'origine. De cette façon, on aurait besoin d'un registre central des pensions, mais seulement pour enregistrer les droits aux pensions des travailleurs afin de s'assurer qu'ils recevraient toutes les prestations auxquelles ils auraient droit lorsqu'ils atteindraient l'âge de la retraite.

L'autre aspect de la transférabilité qui préoccupe particulièrement les travailleurs très mobiles comme les femmes est le montant de cotisations remboursé aux employés qui quittent leur emploi sans avoir acquis un droit à une pension. Il arrive fréquemment qu'on ne rembourse que les cotisations de l'employé avec de l'intérêt calculé à un taux très faible. Au lieu de cela, il a été suggéré que: a) l'employé qui quitte reçoive non seulement ses propres cotisations, mais aussi

une part raisonnable des cotisations de l'employeur; et b) le taux d'intérêt versé sur ces sommes soit au moins aussi élevé que celui qui est gagné par le fonds de pension.

c) Protection contre l'inflation

Exception faite des régimes gouvernementaux, on sait que les régimes de pensions parrainés par les employeurs protègent très mal leurs participants des effets de l'inflation. Même si la majorité de ces régimes réussissent assez bien à compenser les augmentations du coût de la vie qui se produisent durant la vie de travail de ceux qui y participent (en utilisant leurs "meilleurs" ou leurs "derniers" gains, par exemple, pour calculer leurs pensions), très peu d'entre eux protègent les prestations des gens déjà retraités ou mettent à jour la valeur des pensions différées de ceux qui ont changé d'emploi.

Ainsi, même les travailleurs qui contribuent toute leur vie à un régime de pensions d'employeur et qui ont acquis des droits à des pensions différées chez tous leurs employeurs peuvent se retrouver au moment de la retraite avec des prestations lamentables. À compter de ce moment-là, leur situation se détériore rapidement puisque leur pouvoir d'achat diminue d'année en année au même rythme qu'augmente le coût de la vie. Comme les femmes vivent plus longtemps en moyenne, ce sont elles qui souffrent le plus de cette terrible détérioration.

Afin de réduire ce problème, il a été suggéré de tirer meilleur parti du fait que les taux d'intérêt ont tendance à monter parallèlement aux augmentations du coût de la vie. Au lieu de continuer de permettre aux employeurs d'utiliser ces intérêts inflationnistes pour réduire leurs propres cotisations, on pourrait changer les lois sur les pensions de façon à obliger les employeurs à se servir de ces bonis pour compenser partiellement la perte de valeur des crédits de pensions différées et des prestations de retraite de leurs anciens employés.

d) Pensions de conjoints survivants

En 1978, seulement 44 pour cent des participants à des régimes de pensions d'employeurs faisaient partie de régimes qui versaient une pension (s'élevant habituellement à 50 pour cent de celle à laquelle le défunt aurait eu droit) au

conjoint survivant. Sur ce nombre, presque trois sur quatre travaillaient pour un palier de gouvernement.

Cette lacune pose de graves problèmes aux femmes à revenu plus élevé que la moyenne qui font vivre leur mari, et encore plus aux femmes au foyer mariées à des hommes à revenu élevé. Comme ces femmes se sont habituées à un niveau de vie élevé lorsque leur mari était vivant, elles devraient subir un changement très abrupt si elles étaient forcées de vivre à même les prestations des RPC/RRQ après sa mort.

La solution la plus souvent citée pour ces cas consisterait à modifier les lois sur les pensions pour obliger tous les régimes de pensions à offrir une option de "rente indivise et réversible" à leurs participants. Cette option, suivant laquelle on réduit la pension de retraite d'un travailleur marié afin de fournir des prestations de survivant d'au moins 50 pour cent à l'autre conjoint, s'appliquerait automatiquement à moins que l'employé et son conjoint y aient tous deux renoncé. Certains exigeraient aussi qu'aucune renonciation ne soit valide à moins d'avoir été précédée d'une consultation juridique indépendante, prouvée par un certificat à cet effet.

Même si ces changements étaient effectués, cependant, les veuves auraient toujours des pensions inférieures à celles des veufs. Cela provient du fait que le conjoint-employé continue presque toujours de recevoir le même montant après le décès de l'autre, alors que le conjoint-non-employé doit se contenter d'une pension radicalement réduite.

On pourrait régler ce problème en adoptant des lois interdisant toute différence dans les pensions versées aux conjoints survivants, que l'un ou l'autre meure le premier.

B. Élimination de la discrimination sexuelle dans les pensions

La discrimination en raison du sexe est assez rare et continue de diminuer dans les régimes de pensions canadiens. Les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec ne font plus de distinction entre leurs participants et bénéficiaires masculins et féminins, non plus que la plupart des régimes assez importants

parrainés par les employeurs. Les différences les plus courantes que l'on retrouve entre les sexes dans ces régimes, comme les prestations plus élevées des hommes, le nombre inférieur de conjoints survivants des femmes et les chances plus grandes des hommes de prendre une retraite anticipée avec une pleine pension, sont dues à des circonstances relatives à l'emploi et au style de vie plutôt qu'à des caractéristiques purement sexuelles.

L'exception principale à cette règle est la catégorie de régimes de pensions dits d' "achat" auxquels participent 5 pour cent des membres de régimes de pensions d'employeurs. Dans ce type de régime, l'employeur et l'employé versent tous deux un pourcentage fixe du salaire de ce dernier dans une caisse spéciale où ces fonds s'accumulent jusqu'à ce que l'employé prenne sa retraite. À ce moment, l'argent accumulé sert à acheter une pension (appelée "rente viagère" dans ce contexte) d'une compagnie d'assurances. Comme les femmes vivent plus longtemps que les hommes en moyenne, on leur demande alors de payer davantage pour des prestations égales, ou encore on leur offre une pension inférieure pour le même prix.

Ces pratiques peuvent sembler raisonnable à première vue, mais elles ne résistent pas à un examen plus poussé. Pour commencer, 80 pour cent des pensionnés masculins et féminins du même âge peuvent s'attendre à mourir exactement la même année. Lorsqu'on demande à toutes les femmes de payer plus cher pour leurs pensions, on pénalise donc la majorité d'entre elles pour les coûts plus élevés de rentes d'une petite minorité de leur groupe.

On retrouve un autre argument éloquent contre les taux différents (ou les tables de mortalité séparées) pour les hommes et les femmes dans l'illogisme de la position de l'industrie des assurances à cet égard. Elle maintient que le sexe doit demeurer un critère distinct parce qu'il affecte les coûts, mais décide en même temps de ne pas tenir compte d'autres facteurs ayant autant d'effet sur la mortalité que le sexe, par exemple la race ou la situation socio-économique. De plus, ses représentants se sont prononcés <u>contre</u> l'utilisation de taux différents selon l'état matrimonial: selon eux, même si le fait d'être marié a un effet important sur les coûts (en rendant admissible à des prestations de conjoint survivant, par exemple), d'autres facteurs plus cruciaux comme l' "importance

sociale" et la "responsabilité sociale" doivent aussi entrer en ligne de compte.

Aux États-Unis, la Cour Suprême a décidé que le fait de verser des prestations de pension inférieures aux femmes était un acte discriminatoire injustifié parce qu'il attribuait à une femme en particulier une caractéristique (la longévité) appartenant aux femmes en tant que groupe seulement. Comme il est impossible de prévoir si telle femme en particulier survivra ou non à l'homme moyen, ressort-il du jugement, on serait justifié d'adopter des lois rendant l'usage des tables de mortalité unisexes obligatoire dans tous les régimes d'assurance-vie et de pensions.

C. **Égalisation des crédits de pension des époux**

L'inclusion des femmes au foyer dans les RPC/RRQ accorderait une reconnaissance publique à leur travail, mais une deuxième étape serait toujours nécessaire pour reconnaître l'égalité de leur contribution à l'intérieur du mariage. Pour atteindre cet objectif, il faudrait procéder à l'égalisation des crédits de pension que les deux conjoints ont accumulés pendant la durée de leur vie commune.

Au premier abord, il semblerait que la façon la plus facile d'accomplir cette égalisation consiste à diviser les crédits de RPC/RRQ des conjoints entre eux presque aussitôt après leur acquisition. Cette méthode ne pourrait cependant pas fonctionner parce qu'elle risquerait d'avoir des effets très nuisibles sur les couples où il n'y a qu'un seul gagne-pain: le seul travailleur rémunéré de la famille se retrouverait avec une protection réduite de moitié en cas d'invalidité, et s'il était plus âgé que l'autre conjoint le couple serait forcé de vivre avec une pension partielle pendant un certain temps jusqu'à ce que le plus jeune atteigne aussi l'âge de 65 ans.

Cela veut dire qu'au lieu de pouvoir recommander une seule formule simple, il faut se pencher sur plusieurs types de solutions variant selon que: 1) le mariage dure au-delà la retraite; 2) le mariage se termine par un divorce; ou 3) l'un des conjoints décède.

1) Égalisation des pensions des époux dans un mariage permanent

Certains s'opposent au partage des crédits de pension entre les conjoints pour le motif qu'il s'agirait là d'une ingérence inutile puisque la plupart des maris partagent tout avec leur épouse de toute façon. D'autres ne sont pas aussi convaincus de l'existence d'une telle générosité chez la grande majorité des maris canadiens. Pour s'assurer que la contribution des femmes au mariage soit véritablement reconnue, disent-ils, donnons simplement une part équitable du total des droits aux RPC/RRQ du couple à chacun des conjoints.

Quoiqu'il n'existe aucune preuve permettant de régler ce débat une fois pour toutes, on peut dire qu'il serait plus juste et plus sûr de partager les crédits de pension des conjoints en parts égales entre eux pour les années qu'ils ont passées ensemble. La solution la plus simple consisterait à égaliser les crédits de RPC/RRQ des époux une fois seulement, au moment où le plus jeune des deux atteint l'âge de 65 ans.

2) Égalisation des pensions des époux lors du divorce

Même si les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec ont tous deux été modifiés il y a quelques années pour permettre le partage des crédits de pension en cas de divorce sur demande d'un des (ex-)conjoints, des études récentes indiquent que moins de un pour cent de ceux qui divorcent se prévalent de ce droit. On attribue ce taux extrêmement bas au fait que la plupart des femmes qui divorcent ont besoin d'argent immédiatement et sont donc très susceptibles d'accepter une petite somme tout de suite en échange d'une pension partielle hypothétique payable dans trente ou quarante ans.

Pour servir les intérêts à long terme des femmes, il faudrait modifier les lois régissant les RPC/RRQ afin de rendre le partage des crédits de pension au moment du divorce obligatoire, automatique et irrévocable.

Pour être juste envers les femmes, il faudrait aussi procéder au partage égal des crédits de pension des employeurs et des Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) entre les conjoints au moment de la dissolution du mariage. Comme la plupart des provinces ne prévoient pas le partage égal de ces biens lors

de la séparation ou du divorce, il faudrait modifier plusieurs lois provinciales sur les régimes matrimoniaux et sur les pensions afin qu'un tel partage devienne possible.

3) Égalisation des pensions des époux au moment du décès

À l'heure actuelle, aucune égalisation des crédits de pension des conjoints n'a lieu lorsque l'un d'entre eux décède. Au lieu de cela, les conjoints survivants ont droit à des prestations spéciales de RPC/RRQ s'ils remplissent certaines conditions assez arbitraires et parfois injustes. Par exemple: un veuf homme d'affaire de 45 ans reçoit une pleine pension, alors qu'une veuve femme au foyer de 40 ans et inapte au travail n'y a pas droit; les épouses abandonnées, même si elles sont handicapées, âgées ou ont de jeunes enfants, perdent souvent toute admissibilité; les "conjoints" de fait peuvent percevoir des pensions de conjoint survivant, mais seulement s'ils ont menti à leurs voisins au sujet de leur état matrimonial.

Ces problèmes ne sont pas de petites irrégularités faciles à corriger, mais plutôt le résultat inévitable qu'on obtient en continuant de se fier à des notions périmées (la dépendance des femmes mariées) tout en adoptant de nouveaux principes contradictoires (le droit des veufs à des prestations égales) et en ne s'occupant pas des changements sociaux imprévus (le fait qu'un mariage sur trois se termine par un divorce). Comme l'ont déjà conclu plusieurs études américaines et européennes, la seule solution possible consiste à abandonner le système des pensions traditionnelles de veuves et à mettre sur pied un autre schème complètement neuf fournissant des prestations <u>personnelles</u> adéquates à la plupart des veuves.

Abolir les pensions de veuves est beaucoup plus facile à dire qu'à faire, cependant, parce que les veuves sont loin de former un groupe homogène. Parmi leur nombre, on retrouve:

a) <u>Des femmes devenues veuves après l'âge de 65 ans</u>. Si, comme nous en avons discuté, les femmes gagnaient accès à de bonnes pensions sur la base de leur propre travail (à l'extérieur et à l'intérieur de la maison) et profitaient aussi de l'égalisation de leurs propres crédits de RPC/RRQ avec

ceux de leur mari à l'âge de 65 ans, la plupart d'entre elles auraient des pensions adéquates en leur propre nom et n'auraient pas besoin de pensions de veuves supplémentaires. De plus, certaines veuves recevraient des prestations en provenance du régime de pensions de l'employeur de leur mari.

b) Veuves de moins de 65 ans ayant un emploi rémunéré et n'ayant pas d'enfants. On peut présumer que ces femmes gagnent leur vie et continueront de le faire jusqu'à l'âge de 65 ans. À l'heure actuelle, plusieurs d'entre elles reçoivent donc une pension de veuve dont elles n'ont pas besoin. (Plusieurs veufs de leur âge sont dans la même situation.)

Même si l'idée déplaît à certaines personnes, l'abandon de la notion de dépendance des femmes mariées nécessite la disparition de ce genre de prestations superflues dans l'avenir. Au lieu de verser une pension à ces femmes, on pourrait leur donner le choix d'égaliser leurs crédits de RPC/RRQ avec ceux de leur mari, ce qui aurait probablement l'effet d'augmenter les prestations auxquelles elles auraient droit à l'âge de la retraite.

Pour s'assurer que personne ne souffre de l'abandon du principe de dépendance des épouses, il faudrait stipuler que les gens ayant atteint un certain âge (disons 35 ans) lors de l'introduction de ces nouvelles mesures pourraient toujours invoquer l'ancien système s'il était à leur avantage.

c) Veuves inaptes au travail âgées de 50 à 65 ans. Si on abolissait les prestations de veuves, il est bien évident que cette catégorie de femmes aurait besoin d'une autre forme d'assistance. L'autre groupe de femmes dans une situation semblable comprend les ex-épouses de 50 à 65 ans se retrouvant sans moyen de subsistance à la mort de l'ex-mari qui leur versait une pension alimentaire.

Deux solutions différentes ont été avancées pour ces cas: i) leur accorder des prestations qui diminuent à mesure que leurs gains de travail augmentent; ou ii) créer un nouveau type de prestations d'invalidité des

RPC/RRQ donnant des "pensions de chômage" à tous les participants de 50 à 65 ans qui ne peuvent plus se trouver de travail, y compris les femmes au foyer dont le travail disparaît suite à un divorce ou au décès de leur mari.

d) Veuves invalides de moins de 65 ans. Étant donné que ces femmes sont véritablement "dépendantes" de leur mari, il n'y a pas de raison de s'opposer à ce qu'elles continuent de recevoir des pensions traditionnelles de conjoint survivant. Comme ces prestations sont actuellement insuffisantes, cependant, on devrait les fixer à un niveau plus élevé afin d'assurer des revenus au moins égaux au seuil de la pauvreté aux veuves invalides dont le mari travaillait à temps plein au salaire minimum.

e) Veuves plus jeunes ayant des enfants à charge. Les recommandations les plus intéressantes qui aient été faites pour ce groupe proviennent de Cofirentes, le groupe d'étude sur les pensions du gouvernement du Québec. Au lieu d'accorder des paiements très faibles jusqu'à ce que les enfants aient 18 ans (ou 25, s'ils sont étudiants), comme le fait le système actuel, Cofirentes propose d'accorder des pensions beaucoup plus élevées pour une plus courte période de temps. Cela permettrait aux veuves qui ont des enfants d'âge pré-scolaire de rester à la maison avec eux si elles le désirent, et donnerait à toutes les veuves qui ont des enfants un temps de réflexion pour étudier les choix qui s'offrent à elles avant de décider de leur avenir.

f) "Veuves" qui vivaient dans des unions de fait. Les règles actuelles des RPC/RRQ, exigeant qu'une femme ait été "reconnue publiquement" comme étant l' ouse légitime du défunt afin de pouvoir devenir admissible à des prestations de conjoint survivant, doivent être changées aussitôt que possible. À leur place, il serait beaucoup plus simple de stipuler que tout couple ayant vécu conjugalement pendant un certain nombre précis d'années sera traité de la même façon qu'un couple marié pour tout ce qui a trait aux RPC/RRQ, y compris le partage des crédits de pension entre les "conjoints" s'ils se séparent.

D. Pensions minimales garanties au-dessus du seuil de la pauvreté pour tous

Même si les régimes canadiens de pensions reliés au travail étaient excellents et protégeaient tous les travailleurs, il se trouverait toujours des gens qui n'auraient pas assez de revenus dans leur âge avancé parce que la maladie, les salaires trop bas, un chômage prolongé, d'autres raisons encore, les auraient empêchés de devenir admissibles à des prestations adéquates. Comme les femmes vivent plus longtemps en moyenne, sont moins bien payées et souffrent davantage du chômage que les hommes, la cible première des programmes gouvernementaux destinés aux personnes âgées dans le besoin continuerait toujours d'être les femmes âgées.

Pour comprendre la situation des Canadiens âgés dont les revenus sont inférieurs au seuil de la pauvreté, il est nécessaire de posséder certains renseignements de base sur les régimes actuels.

La pension de vieillesse fédérale (connue officiellement sous le nom de "pension de sécurité de la vieillesse") s'élève à 228 $ par mois de janvier à avril 1982. Elle est versée sans restriction de revenu à tous les gens âgés de 65 ans et plus qui remplissent les conditions de résidence et le formulaire de demande.

Comme cette somme est insuffisante pour faire vivre une personne âgée, le gouvernement fédéral donne aussi des prestations supplémentaires (s'élevant à un montant maximal de 229 $ par mois pour les personnes sans conjoint, et de 353 $ pour les couples) à ceux qui n'ont pas ou presque pas d'autre revenu que la pension de vieillesse. Ces montants supplémentaires sont le Supplément de revenu garanti (SRG), versé aux gens de 65 ans et plus à très faible revenu, et l'Allocation au conjoint, accordée aux personnes mariées de 60 à 65 ans dont le conjoint est déjà bénéficiaire de la pension de vieillesse et du Supplément.

Dans le cadre de ces programmes, il y a trois groupes principaux de gens de plus de 60 ans qui n'ont pas accès à un revenu minimal garanti égal aux seuils de la pauvreté de Statistique Canada. Ce sont: 1) les pensionnés non mariés de 65 ans et plus; 2) les personnes de 60 à 65 ans qui ne sont pas mariées à des pensionnés; et 3) les personnes qui ont immigré au Canada après le 1er juillet 1977.

1) À l'âge de 65 ans et plus

Jusqu'à ce que le Supplément de revenu garanti soit augmenté au milieu de l'année 1980, ni les gens âgés mariés, ni ceux qui sont sans conjoint, ne recevaient un revenu minimal garanti égal aux seuils de la pauvreté de Statistique Canada. Depuis ce temps, la plupart des couples jouissent de pensions de vieillesse et de SRG minimalement adéquats mais les pensionnés non mariés - des veuves pour la plupart - n'y ont toujours pas droit.

Il y a deux façons possibles d'améliorer les prestations des pensionnés sans conjoint: en augmentant le Supplément de revenu garanti pour les gens non mariés, ou en augmentant la pension de vieillesse. Quoique l'option d'accroître la pension universelle soit plus attrayante en théorie parce qu'elle ne donne pas l'impression de faire la charité, les propositions visant à augmenter le Supplément de revenu garanti ont beaucoup plus de chances de réussir sur le plan politique à cause de leur coût beaucoup plus bas.

2) De 60 à 65 ans

L'Allocation au conjoint est accordée aux gens à faible revenu âgés de 60 à 65 ans dont le conjoint est un pensionné. De plus, depuis 1979 on continue à verser l'Allocation lorsque le conjoint plus âgé (habituellement le mari) meurt avant que l'autre ait atteint l'âge de 65 ans et devienne admissible à une pension en son propre nom.

Les problèmes que cette Allocation pose sont: a) elle est discriminatoire et suppose sans raison valable que les gens mariés à des pensionnés sont en quelque sorte plus "méritants" que les autres gens à faible revenu du même âge; b) elle donne lieu à des situations absurdes, comme par exemple d'accorder une pension à une veuve de 63 ans tout en la refusant à sa voisine du même âge dont les conditions de vie sont identiques.

Les solutions proposées pour régler cette discrimination comprennent:

a) l'abolition de l'Allocation au conjoint et son remplacement par un autre programme fédéral relié au revenu versant des prestations au moins égales

aux seuils de la pauvreté de Statistique Canada à tous les gens pauvres âgés de 60 à 65 ans, sans égard à leur état matrimonial; ou

b) l'abolition pure et simple de l'Allocation au conjoint, ce qui "réglerait" le problème de discrimination en réduisant tous les gens pauvres de 60 à 65 ans, sans égard à leur état matrimonial, à vivre à même les programmes provinciaux de bien-être social.

3) Les immigrantes

Depuis juillet 1977, les gens qui immigrent au Canada doivent y demeurer au moins quarante ans (au lieu de dix) avant d'avoir droit au plein montant de la pension de vieillesse à l'âge de 65 ans. Quoique l'intention des auteurs de cette nouvelle règle ait été de rendre service aux immigrants en les aidant à percevoir des prestations de retraite de leur pays d'origine, ses effets sont en réalité très nuisibles parce que:

a) Très peu des 50 000 à 75 000 immigrantes qui arrivent au Canada chaque année ont droit à une pension en provenance de leur pays d'origine. En effet, le Canada et la Scandinavie sont les seuls endroits où il existe des pensions universelles non reliées aux gains antérieurs. Les femmes au foyer de la plupart des autres pays ne sont donc pas personnellement admissibles à des pensions à l'âge de 65 ans.

b) La majorité des récents immigrants au Canada, tant hommes que femmes, viennent de pays du Tiers monde où il n'existe pas de régimes gouvernementaux de pensions.

Il en résulte que si nous gardons les conditions d'admissibilité actuelles à la pension de vieillesse, nous nous retrouverons bientôt avec une sous-classe de Canadiens âgés se composant surtout de femmes en provenance du Tiers monde.

Deux propositions ont été avancées pour régler ce problème. On pourrait: a) soit rétablir l'ancienne règle permettant de toucher une pleine pension de vieillesse après dix ans de résidence au Canada immédiatement avant d'atteindre l'âge de 65

ans; ou b) garantir l'équivalent d'une pleine pension de vieillesse et d'un plein Supplément aux personnes âgées à faible revenu qui ont vécu ici plus de dix mais moins de quarante ans.